

# B1. Enfoque de economía política: una matriz conceptual para introducir las políticas de presupuestación pública

¿A qué nos referimos con economía política del financiamiento público y por qué es tan importante?

En muy simples términos, la economía política del financiamiento público significa que la manera en la que los gobiernos captan o generan ingresos y cómo estos recursos son distribuidos y utilizados a través de una diversidad de prioridades sociales y económicas, lo que implica decisiones y procesos de toma de decisión que son políticos. Para empezar a comprender este concepto de “economía política”, debemos explorar algunos ejemplos.

Por ejemplo, un gobierno puede elegir cortar su dependencia en la ayuda externa y una manera de hacerlo es fortaleciendo su política fiscal mediante impuestos. La definición de qué impuestos y quiénes los pagarán tiene ganadores y perdedores y afecta a diferentes personas (ricos, pobres, grupos de interés, etc.) de diferente manera. Cuando un gobierno elige priorizar o fortalecer una fuente específica de ingresos sobre otra, está haciendo una elección política que tiene implicancias políticas y que va a implicar diferentes niveles de negociación. Lo mismo aplica a las inversiones o gastos de dichos recursos o cómo estas diferentes fuentes de ingresos son distribuidas entre un amplio espectro de prioridades que compiten entre sí. Por ejemplo, ¿el gobierno está gastando más en el sector militar o en el de salud? ¿el gobierno está priorizando las comunidades más necesitadas o no? ¿Algunas provincias están obteniendo una mayor proporción del presupuesto que otras? ¿Promueve el gasto la igualdad? Dónde se ejecutan los recursos y cómo es que son ejecutados es también una decisión política que tendrá diferente impacto en distintos grupos de personas y actores relevantes.

Por esta razón, dentro de la comunidad de finanzas públicas se suele afirmar que los presupuestos públicos son la verdadera expresión de las prioridades de un gobierno. En una reciente publicación de la International Budget Partnership (IBP) se nos ofrece una definición de presupuestos públicos que nos ayuda claramente a entenderlos desde un posicionamiento de economía política (50):

Como decisión sobre cómo los recursos públicos serán captados y ejecutados, ellos (los presupuestos) son la expresión anual del contrato social que une al Estado con sus ciudadanos. Y como medios para la (re) distribución de estos

recursos, se constituyen en el escenario clave para la negociación política y para asegurar la rendición de cuentas.

### *La economía política del financiamiento de la salud*

Para la OMS, un enfoque de economía política resulta fundamental para explicar y comprender el financiamiento de la salud y las reformas a dicho financiamiento que se hacen necesarias para alcanzar la CUS. Esto incluye, por supuesto, a los **recursos públicos** captados/generados y utilizados para alcanzar la CUS. El Módulo I de esta sección brinda una definición de la CUS tal como es propuesta por la OMS (13), pero recordémosla aquí en aras de enmarcar los objetivos de aprendizaje.

La CUS significa que todos los individuos y comunidades reciben los servicios de salud que necesitan sin sufrir privaciones financieras. Incluye el completo espectro de servicios de salud esenciales y de calidad, desde la promoción de la salud y la prevención de riesgos, tratamiento, rehabilitación y cuidados paliativos.

Para la OMS, un medio esencial para alcanzar la CUS es el fortalecimiento del sistema de salud, lo que a su vez debe impulsar reformas en el financiamiento de la salud (51). La OMS reconoce que, en orden de avanzar hacia la CUS, los países tienen que implementar importantes reformas, tanto en su política de financiamiento de la salud como en las estructuras y procesos de gestión del financiamiento público (GFP). También reconoce que los puntos de partida de los diferentes países son diversos, y algunos pueden estar más avanzados en sus reformas que otros.<sup>1</sup> Entre éstos, podemos encontrar una manera interesante en la que la OMS explica por qué el financiamiento de la salud, y el creciente rol que los presupuestos públicos deben jugar en él, también deben ser revisados y entendidos a través de un enfoque de economía política (52):

La reforma del Financiamiento de la Salud frecuentemente involucra complejas interacciones entre muchos actores relevantes, de distinta posición, poder e influencia dentro y más allá del sector salud. En muchos casos, la reforma es políticamente controversial porque busca cambiar distribuciones de alta sensibilidad, como lo serán también los derechos y responsabilidades de los usuarios de servicios, o la remuneración y las condiciones de trabajo de los prestadores de servicios.

Se sugiere realizar un [acercamiento al análisis político y económico](#) (53) para apoyar a los hacedores de políticas en el desarrollo de estrategias más efectivas para gestionar los retos políticos que surgen en la reforma. Aquí, el análisis político económico se utiliza para evaluar el poder y la postura de actores políticos con el objeto de desarrollar estrategias que

---

<sup>1</sup> La OMS, por tanto, ha desarrollado diversas guías, documentos de trabajo y materiales que buscan fortalecer las capacidades de los países para que desarrollen una sólida estrategia financiera.

modifiquen la viabilidad política de las reformas deseadas. Un ejemplo de ello es brindado por Sparkes et al. (53).

En suma, para cada actor que busca realizar incidencia política con relación a CUS, es importante que tome en cuenta que los presupuestos públicos son mucho más que simples herramientas técnicas para implementar una política pública dada. Los presupuestos públicos están insertados en un contexto en el que diferentes grupos de personas y actores relevantes tienen intereses que pueden verse afectados de distintas maneras según cómo han sido diseñados y las prioridades que reflejan. Esto significa que los impulsores de incidencia política en general, incluyendo aquellos orientados a presupuestos de salud, son parte de este complejo ecosistema político, como también lo serán las peticiones y los objetivos de su incidencia política presupuestaria.